Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

26 956 Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 209 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2016

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2015 aan[1]. Daarnaast informeer ik u over enkele openstaande toezeggingen en over de motie Ulenbelt/Smaling[2], waarin gevraagd wordt om een onderzoek naar de inspectiebeleving van Brzo-inspecteurs.

Hoofdpunten

Uit de Staat van de Veiligheid 2015 en het onderzoek onder Brzo-inspecteurs komt naar voren dat op het gebied van toezicht en handhaving goede stappen zijn gezet. Er zijn veel inspanningen geleverd om de kwaliteit te verbeteren, en die lijn moet vastgehouden worden. De resultaten van het toezicht en de prestaties van de bedrijven geven een stabiel beeld met een aantal positieve punten, maar er zijn ook aandachtspunten. Er is blijvende inzet nodig om de naleving naar een hoger niveau te brengen, en er is blijvende inzet nodig van het bedrijfsleven om met name het aantal zware overtredingen verder terug te dringen. Ook vind ik het van belang om meer duiding te kunnen geven aan de verschillende toezichtsresultaten uit de regio's om daar gepaste acties op te kunnen ondernemen. Ik ga met betrokken partijen in overleg op welke wijze er een vervolg kan worden gegeven aan de door de Brzo-inspecteurs gesignaleerde aandachtspunten, zoals het betrekken van de veiligheidscultuur in de inspectiemethodiek.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Kamerstuk 26 956, nr. 207.

kst-26956-209
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2015

De Staat van de Veiligheid 2015 is de derde rapportage over de veiligheidssituatie bij de Brzo-bedrijven[3] in Nederland. Met de Staat van de Veiligheid wordt een beeld gegeven van de inspanningen voor de veiligheid door zowel toezichthouders als bedrijven. De Staat van de Veiligheid 2015 met alle onderliggende rapportages vindt u in de bijlage[4].

Resultaten toezicht en handhaving

De Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2015, opgesteld door de BRZO+ partijen[5], geeft een overzicht van de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties van de Brzo-kerntoezichthouders bij Brzo-bedrijven in 2015. Uit de Monitor is gebleken dat evenals vorig jaar geen langdurig onbeheerste veiligheidssituaties zijn gesignaleerd tijdens de inspecties. Er zijn in totaal tien overtredingen van de zwaarste categorie (categorie 1) geconstateerd. Dat is een daling van vijf overtredingen ten opzichte van 2014. De toezichthouders zijn in deze gevallen onmiddellijk opgetreden en door de betrokken bedrijven is actie ondernomen waardoor de dreiging direct is weggenomen. De daling van het aantal zware overtredingen is een positieve ontwikkeling. Ik vind het echter van belang dat het aantal overtredingen van deze categorie verder daalt. De Staat van de Veiligheid geeft de achtergrond bij de geconstateerde categorie 1 overtredingen. Het gaat bijvoorbeeld om het gebruik van een mogelijke ontstekingsbron in een gebied met explosiegevaar, of een niet goed functionerende sprinklerinstallatie. Ik verwacht dat bedrijven met deze informatie gerichte maatregelen zullen nemen om dit soort zware overtredingen in de toekomst te voorkomen.
Positief zijn de daling van het totale aantal overtredingen van 850 in 2014 naar 615 in 2015 en de lichte verschuiving van het aantal categorie 2 (middelzwaar) overtredingen naar categorie 3 (licht) overtredingen. De daling van het aantal bedrijven waar geen enkele overtreding is geconstateerd, van 47% in 2014 naar 39% in 2015, behoeft echter aandacht. Er zijn in de Staat van de Veiligheid 2015 enkele cijfers over toezicht en handhaving voor het eerst uitgesplitst naar de zes Brzo-regio's. Tevens is een beeld van de naleving per bedrijfstak binnen de Brzo-bedrijven uitgewerkt. In de toezichtsresultaten per regio en bedrijfstakken zijn verschillen zichtbaar. Zo varieert bijvoorbeeld per regio het aantal bedrijven waar geen overtredingen zijn geconstateerd tussen de 23% en 53%. Ik vind het belangrijk dat de diverse factoren die hieraan ten grondslag liggen nader worden uitgezocht. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en BRZO+ hebben aangegeven in 2016 een nadere analyse naar de resultaten per regio te doen. Toezichthouders en het samenwerkende bedrijfsleven kunnen vervolgens met deze gegevens waar nodig op regio- of brancheniveau gerichte acties inzetten.

Resultaten Veiligheid Voorop

De prestaties van de bedrijven in 2015 zijn volgens het rapport van Veiligheid Voorop, het samenwerkingsverband van brancheorganisaties in de chemie en petrochemie, in grote lijnen gelijk gebleven ten opzichte van 2014. Medio 2016 is 76% van de Brzo-bedrijven die actief zijn in de (petro)chemieketen aangesloten bij Veiligheid Voorop. Dat is een goede stap op weg naar aansluiting van 100% van de Brzo-bedrijven binnen de chemieketen bij Veiligheid Voorop.

---

[3] Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[5] BRZO+: samenwerkingsverband uitvoeringspartijen Brzo, Brzo-omgevingsdiensten, Inspectie SZW, veiligheidsregio's, ILT, waterbeheerders en het OM.

In de brief van 21 september 2015[6] is geconstateerd dat circa 100 Brzo-bedrijven niet tot de doelgroep (chemieketen) van Veiligheid Voorop behoren. Inmiddels heeft VNO-NCW initiatieven genomen om deze groep bedrijven ook te betrekken bij het programma Veiligheid Voorop. VNO-NCW beoogt hiermee dat ook deze bedrijven continu gaan werken aan de verbetering van hun veiligheidscultuur en veiligheidsprestaties. Deze groep bedrijven zal in de volgende voortgangsrapportage van Veiligheid Voorop worden betrokken.
Ook zijn er in 2015 verschillende Safety deals afgesloten. Deze deals liggen onder andere op het gebied van ketensamenwerking tussen tankopslagbedrijven en contractors en het organiseren van de essaywedstrijd met als thema «Veiligheid en leiderschap». Om de Safety deals verder te stimuleren, zal ik in het najaar een stimuleringsregeling openstellen voor Safety deals onder andere gericht op versterking van de veiligheidscultuur.
Naast deze inspanningen van het bedrijfsleven om de veiligheidsprestaties te verbeteren, is het ook belangrijk om voor de lange termijn gezamenlijke ambities voor duurzame veiligheid bij majeure risicobedrijven te formuleren. Daarom heb ik het voornemen om in het najaar een conferentie over «Veiligheid in duurzaam perspectief» met beleidsbepalers vanuit industrie, wetenschap en overheden te organiseren. De conferentie richt zich op het vaststellen van de lange termijn doelen en ambities tot 2030 op het gebied van duurzame veiligheid bij majeure risicobedrijven in een gezamenlijke agenda.

Incidenten

Enkele in het oog springende incidenten in 2015 waren de brand bij een opslagloods op het terrein van Chemelot en de brand bij Shell Moerdijk (inclusief affakkelen). Daarbij moet worden opgemerkt dat de emissie gedurende twee maanden van ethyleenoxide bij Shell Moerdijk, die in januari 2016 werd ontdekt, wordt meegenomen in de rapportage over 2016. Dit incident wordt nog onderzocht door onder andere de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV).
Na een incident moeten bedrijven onderzoek doen naar de oorzaken en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen. De toezichthouders zien er op toe dat dit zorgvuldig gebeurt. Voor de incidenten die hebben plaatsgevonden in 2015 zijn onderzoeken uitgevoerd (of nog gaande), en zijn waar nodig maatregelen genomen.
Daarnaast is het leren van incidenten belangrijk. Bedrijven bespreken de incidenten in de regionale veiligheidsnetwerken en trekken daar ook lessen uit. De overheid ondersteunt dit door bijvoorbeeld de incidentanalyses van de Inspectie SZW die zijn opgenomen in de Staat van de Veiligheid.
Daarnaast zijn meldingen van ongewone voorvallen, die door bevoegd gezag zijn doorgemeld aan de ILT, met het oog op het leren van deze meldingen nader bekeken. Uit de eerste resultaten blijken de meldingen vooral voorvallen te betreffen waar emissies naar de lucht en de bodem hebben plaatsgevonden. Ik vind een goede meldcultuur belangrijk. ILT heeft samen met de Brzo-omgevingsdiensten acties geformuleerd om het (door)melden van ongewone voorvallen verder te stimuleren en de analyse van de meldingen te verbeteren.

Zowel de incidenten als de monitoringsdata van toezichthouders en het bedrijfsleven bevestigen dat er blijvend aandacht moet zijn voor de veiligheid in de (petro)chemische sector en voor de versterking van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De ingezette aanpak

[6] Kamerstuk 26 956, nr. 204.

met maatregelen van bedrijfsleven en overheid wordt daarbij aangehouden en verder versterkt waar nodig.

Chemelot

Het onderzoek naar de oorzaak van de brand in een loods op industrieterrein Chemelot van 9 november 2015 is afgerond. Het betrokken bedrijf heeft de oorzaak van de brand onderzocht. Bijgevoegd in bijlage 2 vindt u de brief van Chemelot waarin de oorzaak van de brand wordt aangegeven en de reactie van de omgevingsdienst Zuid Limburg hierop[7]. De omgevingsdienst heeft in dit geval geen overtredingen geconstateerd. Chemelot heeft ook een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijke samenhang en oorzaken van een negental incidenten met grote impact uit 2015 laten uitvoeren.
Uit het onderzoek is geen directe samenhang tussen deze incidenten naar voren gekomen. Wel zijn er gemeenschappelijke factoren aan te wijzen die bij sommige incidenten een rol hebben gespeeld. De resultaten van het onderzoek zijn op 8 juni gepubliceerd en zijn beschikbaar op de website van Chemelot[8].
Chemelot heeft aangegeven de resultaten goed te gaan bestuderen en waar relevant met gerichte acties aan de slag te gaan. Ik waardeer het eigen initiatief van Chemelot voor het nader onderzoeken van de reeks incidenten op het terrein. Ik verwacht dat de conclusies en leerpunten uit het onderzoek, waaronder de aanbeveling voor meer aandacht voor procesveiligheid, gebruikt worden om het aantal incidenten te verminderen. Daarnaast zal ik samen met alle betrokken partijen nagaan of dit onderzoek ook relevant is voor andere bedrijven en bedrijfsterreinen in Nederland.

Reactie op artikel in tijdschrift Arbowetenschap en uitvoering motie Ulenbelt/Smaling

Tijdens het AO Externe Veiligheid van 30 september 2015 (Kamerstuk 26 956, nr. 205) heeft het lid Ulenbelt (SP) gevraagd naar een reactie op een artikel uit het tijdschrift voor Arbowetenschap[9]. Er werd met name aandacht gevraagd voor de aanbeveling van de auteur om versnippering tegen te gaan en tot effectiever toezicht te komen op de chemische industrie, door toezichts- en handhavingstaken op landelijk niveau bij één partij te beleggen.
In december 2015 is de motie Ulenbelt/Smaling aangenomen waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe inspecteurs die belast zijn met externe veiligheid de inspectiepraktijk ervaren. Ter uitvoering van de motie heb ik een extern onderzoek laten uitvoeren naar de beleving van de inspecteurs die werkzaam zijn in het toezicht op Brzo-bedrijven. Daarvoor zijn verschillende rondetafelgesprekken gevoerd met inspecteurs uit de drie bij het toezicht betrokken kolommen (Omgevingsdiensten, Inspectie SZW en de veiligheidsregio's). Als leidraad voor de gesprekken is de vraag gesteld hoe zij de inspectiepraktijk op dit moment ervaren ten opzichte van ongeveer vijf jaar geleden. De inspecteurs hebben onder leiding van een externe begeleider het gesprek gevoerd over verschillende thema's zoals samenwerking, inzet en effect van handhaving. De bevraagde inspecteurs gaven aan dat ze de rondetafels een positieve ervaring vonden waar zij goed hun inbreng konden leveren. Tegelijkertijd geven de uitkomsten van de rondetafels waardevolle

[7] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[8] http://www.chemelot.nl/bestand.aspx?id=02f7c842-f9df-4da8–8b51–5d237b3f8614.
[9] Verlaagt het overheidstoezicht de kans op incidenten, ongevallen en rampen in de chemische industrie?, Rob in 't Veld, Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 2015;28(3).

inzichten over het functioneren van het stelsel in de praktijk. Het verslag van de rondetafelgesprekken is opgenomen in bijlage 3[10].

Ik wil de bovenstaande toezegging en motie graag in samenhang benaderen. Ik deel het doel om versnippering van het toezicht tegen te gaan om te komen tot effectief en integraal toezicht op majeure risicobedrijven, zoals dat ook in het artikel wordt aangegeven. Hieronder zal ik kort aangeven hoe het stelsel is opgebouwd en welke maatregelen zijn genomen om het gedeelde doel te bereiken.

Als eerste moet worden benadrukt dat veiligheid in de chemische industrie primair de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf is. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV inzake Chemie-Pack heeft het bedrijfsleven met het programma Veiligheid Voorop concrete doelen en maatregelen voor verbetering van de veiligheidsprestatie van de chemiebedrijven benoemd.
De overheid is verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kaders voor toezicht en handhaving bij de zogenaamde Brzo- bedrijven staan in het Besluit en de Regeling risico's zware ongevallen (Brzo/Rrzo). Het Brzo is integraal van aard en stelt eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland op het gebied van externe veiligheid/milieu, arbeidsveiligheid (interne veiligheid) en de voorbereiding op de rampenbestrijding. De Ministeries van Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Veiligheid en Justitie beschikken ieder voor het betreffende deelterrein over beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor het toezicht op de Brzo-bedrijven. Daarbij geldt dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu tevens het coördinerend departement is voor het Brzo. Vanwege deze beleidsverantwoordelijkheden en expertise bij de verschillende departementen en decentraal bevoegd gezag is het stelsel ingericht als multidisciplinair samenwerkingsverband.

In de kabinetsreactie op het OvV-rapport over Odfjell[11] is een pakket aan maatregelen aangekondigd om ook het toezicht en de handhaving door de overheid op de Brzo-bedrijven te verbeteren. Het werken als ware er één toezichthouder is en blijft daarbij een speerpunt voor het Kabinet. Alle partijen die betrokken zijn bij het toezicht hebben veel geïnvesteerd om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving naar een hoger niveau te brengen. Zo zijn er zes gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten en daarmee congruente samenwerkingsgebieden van veiligheidsregio's. In deze Brzo-omgevingsdiensten en -veiligheidsregio's zijn de kennis en expertise rondom Brzo- bedrijven geconcentreerd en is een kwaliteitsverbetering ingezet. De Brzo-omgevingsdiensten, -veiligheidsregio's en Inspectie SZW werken onderling nauw samen in BRZO+, waaraan ook de ILT, waterbeheerders en het OM deelnemen. Uit het onderzoek naar de inspectiepraktijk naar aanleiding van de motie Ulenbelt/Smaling komt naar voren dat een grote meerderheid van de bevraagde inspecteurs de samenwerking tussen de drie kolommen als goed ervaart. Met de komst van één uniforme landelijke handhavingstrategie Brzo, verregaande samenwerking in BRZO+ verband en het onder het bevoegd gezag van de provincies brengen van alle Brzo-bedrijven per 1 januari 2016 zijn grote stappen gezet om versnippering tegen te gaan en het toezicht en de handhaving effectiever te maken.

Deze verbeteringen moeten de kans krijgen om zich verder door te ontwikkelen. De rondetafelgesprekken met inspecteurs bevestigen dat

[10] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[11] Kamerstuk 26 956, nr. 175.

doorgaan op de ingezette weg breed wordt gedragen. Grote stelselwijzigingen, bijvoorbeeld door samenvoeging van inspectiediensten, vinden bij de grote meerderheid van de bevraagde inspecteurs geen steun. Gelet op de tot nu toe behaalde resultaten van de ingezette verbeteracties en de bereidwilligheid van de inspecteurs om de samenwerking ook in de praktijk verder te versterken, ben ik van mening dat het huidige stelsel de juiste kaders biedt voor adequaat en integraal toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven.

Uit de rondetafelgesprekken is gebleken dat de inspecteurs in de praktijk verbeteringen uit de ingezette maatregelen terugzien. Dat merkt men vooral in de onderlinge samenwerking. Uit het verslag blijkt dat er ook enkele aandachtspunten en suggesties voor verbetering zijn. Er zijn verschillende onderwerpen die zich lenen voor een nadere discussie en wellicht aanvullende maatregelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om hoe bij inspecties het aspect veiligheidscultuur meer inhoud kan krijgen, en om het effectief inzetten van (gezamenlijke) thema-acties. Ik ga met betrokken partijen in overleg op welke wijze er een vervolg kan worden gegeven aan de gesignaleerde aandachtspunten om, waar nodig, te komen tot vervolgacties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma